

PARECER 043/2021

Parecer ao Projeto de Lei n.º 05/2021, de 11 de janeiro de 2021, de autoria do N. Vereador Newton Dias Bastos, o qual “Dispõe sobre a proibição da prática de assédio pessoal a transeuntes em vias e logradouros públicos, que induza a contratação de venda casada de optometria e produtos ópticos no âmbito da Estância Turística de São Roque, e dá outras providências.”

O Projeto de Lei n.º 05, de 11 de janeiro de 2021, de autoria do Nobre Vereador Newton Dias Bastos, proíbe a abordagem de transeuntes no intuito de fazê-los aderir à contratação de venda casada de optometria e produtos ópticos na Estância Turística de São Roque.

É o relatório.

No que tange à competência para legislar sobre consumo e defesa do consumidor, o art. 24, V e VIII, da Constituição Federal, estabelece a iniciativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

V - produção e **consumo**;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, **ao consumidor**, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (grifo nosso)

Nesse passo, a competência do Município limita-se a assunto de interesse local e suplementar, no que couber, nos termos do art. 30, I e II do mesmo diploma legal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Vale frisar que em se tratando da competência municipal para legislar sobre consumo e defesa do consumidor, a atuação é restrita a suplementar a legislação federal e estadual, não havendo que se falar em competência legislativa plena, a qual se limita ao interesse local, como leciona Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 15. ed. São Paulo: Malheiros, p. 567).

Aos Municípios cabe apenas suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (CF, art. 30, II) – o que significa que sua competência legislativa fica restrita aos assuntos de predominante interesse local.

Sobre a compreensão do que configura interesse local, válida a transcrição de trecho da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0101997-61.2015.8.24.0000 (2014.060368-9/0001-00; 0027581-25.2015.8.24.0000), sob

relatoria do Des. Rodrigo Collaço, que tramitou no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, para demonstrar que a hipótese escapa ao interesse local. Vejamos:

CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 97 DA CF. REEXAME NECESSÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PREVENTIVO. CAUSA DE PEDIR. LEI N. 8.985/2012, DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, HÁBIL A GERAR EFEITOS CONCRETOS (SUJEIÇÃO A PENALIDADES ADMINISTRATIVAS INERENTES AO DIREITO DO CONSUMIDOR). **NORMA QUE PROÍBE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS DE OFERTAREM LANCHES ACOMPANHADOS DE BRINDES OU BRINQUEDOS. INTERESSE LOCAL PREVALECENTE INEXISTENTE. ARTS. 24, V, XII E XV E 30, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCOMPETÊNCIA LEGIFERANTE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA.**

O Supremo Tribunal Federal, ao tratar de temas afetos à segurança e ao tempo máximo de permanência de munícipes em filas de agências bancárias e de farmácias e drogarias, há muito tem assentado a compreensão de que a lei local pode assegurar condições adequadas de funcionamento dos correlatos estabelecimentos a fim de se outorgar um atendimento digno ao público consumidor, **com o que não se confundem disposições das quais emergjam restrições aos produtos ou serviços neles ofertados cuja competência legiferante seja de outros entes**

federados (Ag 310.633 AgR/SP, rel. Min. Néri da Silveira, Segunda Turma, j. 12.6.2001; RE 312.050 AgR/MS, rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. 5.4.2005; RE 432.789/SC, rel. Min. Eros Grau, Primeira Turma, j. 14.6.2005).

[...]

Conforme ensina Alexandre de Moraes:

"As competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, consubstanciando-se em: competência genérica em virtude da predominância do interesse local (CF, art. 30, I); competência para estabelecimento de um Plano Diretor (CF, art. 182); hipóteses já descritas, presumindo-se constitucionalmente o interesse local (CF, arts. 30, III a IX e 144, § 8º); competência suplementar (CF, art. 30, II). Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União).

A Constituição enumera algumas hipóteses de competência municipal (CF, art. 30, III a IX e 169, § 5º), presumindo a existência de interesse local. Dessa forma, salvo as tradicionais e conhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisada caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante (princípio do interesse)." (Constituição do Brasil

interpretada e legislação constitucional. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 728)

Segundo Pedro Lenza, **"o interesse local diz respeito às peculiaridades e necessidades ínsitas à localidade"**. Michel Temer observa que a expressão 'interesse local', doutrinariamente, assume o mesmo significado da expressão 'peculiar interesse', expressa na Constituição de 1967. E complementa:

'Peculiar interesse significa interesse predominante'" (Direito Constitucional esquematizado. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 544).

Também para Sandra Krieger Gonçalves Silva "o que define ser a matéria de interesse local ou não é o grau de intensidade do mesmo interesse em relação aos três entes políticos. Interesse local é, pois, aquele no qual prevalece de modo preponderante o interesse dos Municípios sobre as demais ordens normativas - nacional ou estadual (e não no qual haja exclusivamente interesse local, pois tais interesses não são excludentes entre si)" (O Município na Constituição Federal de 1988 - autonomia, competência legislativa e interesse local. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003, p. 110).

Sobre essa árdua definição da expressão interesse local, o Supremo Tribunal Federal, ao tratar de temas afetos à segurança e ao tempo máximo de permanência de munícipes em filas de

agências bancárias e de farmácias e drogarias, há muito tem assentado a compreensão de que a lei local pode, sim, assegurar condições adequadas de funcionamento dos correlatos estabelecimentos a fim de se outorgar um atendimento digno ao público consumidor, com o que não se confundem disposições das quais emergjam restrições aos produtos ou serviços neles ofertados cuja competência esteja a cargo de outros entes federados (vide, entre tantos, Ag 310.633 AgR/SP, rel. Min. Néri da Silveira, Segunda Turma, j. 12.6.2001; RE 312.050 AgR/MS, rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. 5.4.2005; RE 432.789/SC, rel. Min. Eros Grau, Primeira Turma, j. 14.6.2005). Na espécie, ao largo da análise da real pertinência ou não desse claro intento do legislador municipal de frear o estímulo de crianças ao consumo de alimentos pouco nutritivos e calóricos por meio da oferta casada de brindes (sejam eles ou não vistos como marketing), importa perceber que, **de todo modo, se cuida de tema que definitivamente refoge à gama de regulação da pessoa política.**

Ainda que a saúde e a proteção integral das crianças e adolescentes sejam deveres de todos, não se identifica no caso em estudo interesse predominante do Município de Florianópolis. Além do mais, não se tem por razoável impingir apenas aos estabelecimentos dentro do território municipal (ainda mais quando limitados, segundo sugere a própria norma, às "grandes redes de alimentação") que deixem de ofertar os aludidos brinquedos e congêneres, talvez até de forma a sobrepor-se à autonomia dos pais e responsáveis sobre a

educação alimentar e sobre os limites que queiram dar a seus filhos. Em outros termos: conquanto seja notório que o consumo abusivo de alimentos comumente comercializados em redes de fast foods possa acarretar danos sérios à saúde, não está na seara do legislador municipal impor a vedação do dito marketing de cortesia, ainda que sob a justificativa de que essa providência tenda, em tese, a reduzir o grau de consumo entre os infantes. Mesmo que se conceba um fim "nobre" no intento, refoge à sua competência criar embaraço ao exercício do comércio lícito. (Destacou-se.)

Vê-se, pois, que a configuração do interesse local depende da demonstração de que a situação ganha maior relevância no contexto municipal do que nas demais esferas. No caso em tela, contudo, a proteção ao consumidor não demonstra ter contorno de interesse apenas municipal.

Inclusive, em manifestação singular, o Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, afastou a existência de interesse local na seara do direito do consumidor:

Decisão: Trata-se de agravo interposto contra decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário em face de acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, ementado nos seguintes termos: **“Representação de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município do Rio de Janeiro em face da Lei nº. 5.497/2012 do Município do Rio de Janeiro, sob o fundamento de ofensa ao artigo 74, inciso VIII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, pois a**

referida legislação municipal trata de matéria atinente ao consumidor, sendo esta de competência concorrente dos Estados e da União. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em seu artigo 74, estabelece as competências legislativas concorrentes da União e do Estado, estando dentre elas, especificamente no inciso VIII, a competência para legislar sobre “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”. **A Lei do Município do Rio de Janeiro de nº 5.497/12, ora impugnada, dispõe sobre a proibição de cobrança de consumação mínima em bares, restaurantes, boates, casa noturnas e congêneres, logo, versa sobre direito do consumidor, matéria, conforme exposto acima, de competência legislativa concorrente da União e do Estado.** A Constituição Federal de 1988 é clara ao determinar que compete aos Municípios somente legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e a estadual no que couber. **O Município do Rio de Janeiro, ao legislar sobre direito do consumidor, ao contrário do que afirma a Câmara Municipal, não se restringiu aos interesses locais, mas invadiu competência alheia.** Procedente a representação, declarando a inconstitucionalidade do inteiro teor da Lei nº. 5.497/2012 do Município do Rio de Janeiro, tendo em vista a contrariedade aos artigos 74, incisos V e VIII, 358, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com efeitos ex nunc”. (eDOC 1, pp. 1 e 2) No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, aponta-se violação aos arts. 24, V e XV; e 30, I e II, do texto

constitucional. Nas razões recursais, alega-se que o STF “já decidiu que o Município detém competência para legislar sobre proteção do consumidor, se presente interesse local” (eDOC 7, p. 8), e que, no caso dos autos, a cobrança de consumição mínima por estabelecimentos comerciais seria assunto de interesse do Município. Decido. O recurso não merece prosperar. O Tribunal de origem, ao examinar a constitucionalidade da Lei Municipal 5.497/12, consignou que o Município invadiu competência legislativa concorrente da União e do Estado. Nesse sentido, extrai-se o seguinte trecho do acórdão impugnado: “A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em seu artigo 74, estabelece as competências legislativas concorrentes da União e do Estado, estando dentre elas, especificamente no inciso VIII, a competência para legislar sobre “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”. A Lei do Município do Rio de Janeiro de nº 5.497/12, ora impugnada, dispõe sobre a proibição da cobrança de consumação mínima em bares, restaurantes, boates, casa noturnas e congêneres, logo, versa sobre direito do consumidor, matéria, conforme exposto acima, de competência legislativa concorrente da União e do Estado”. (eDOC 1, p. 4) **Verifica-se, assim, que a decisão recorrida está em consonância com a jurisprudência desta Corte. Confira-se, a propósito, o seguinte precedente: “AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSUMIDOR. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL. Compete à União, aos Estados e ao Distrito**

Federal legislar concorrentemente sobre direitos do consumidor. Agravo regimental a que se nega provimento.”. (RE-AgR 590.015, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe 29.5.2009) Ante o exposto, conheço do presente agravo para negar seguimento ao recurso extraordinário (art. 544, § 4º, II, “b”, do CPC). (ARE 883165, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 14/03/2016, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-054 DIVULG 22/03/2016 PUBLIC 28/03/2016. Destacou-se.)

Demais disso, vale destacar que o Código de Defesa do Consumidor (regularmente editado na esfera federal) já proíbe, em qualquer hipótese, a venda casada. É o que se infere do art. 39, I, do CDC:

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: (Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994)

I - condicionar o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos.

Diante do exposto, por não se configurar o interesse local no que tange à matéria de proteção ao consumidor, conclui-se pela inconstitucionalidade do projeto de lei em comento, por invasão da competência dos demais entes federados (art. 24, V e VIII da Constituição da República). Ainda, a legislação federal (CDC) já proíbe a venda casada, qualquer que seja a relação de consumo.

Comissão Permanente de “Constituição, Justiça e
Redação”.

É o parecer, s. m. j.

São Roque, 10 de fevereiro de 2021

VIRGINIA COCCHI WINTER

Assessora Jurídica